



CITTÀ di FABRIANO

Settore – Risorse e Servizi Finanziari

Prot. n. 19727
Fabriano, 05/05/2016

Al Sindaco
Sig. Sagramola Giancarlo

All'Assessore al Bilancio
Rag. Tini Angelo

All'Assessore ai Lavori Pubblici
Dott. Claudio Alianello

All'Assessore al Personale
Ing. Giovanni Balducci

All'Assessore alla Mobilità e
Trasporti
Ing. Leonardo Meloni

All'Assessore all'Informatica
Sig. Paglialunga Mario

All'Assessore all'Istruzione
Sig.ra Pallucca Barbara

All'Assessore alle Politiche Sociali
Dott. Giorgio Saitta

e p.c. Al Segretario Generale
Dott. Giampaolo Giunta

Al Collegio dei Revisori dei Conti

- SEDE -

Oggetto: Controdeduzione alle motivazioni espresse dalla Giunta Comunale nell'approvazione della Deliberazione n. 64 del 30/04/2016 avente ad oggetto "Approvazione dello schema di Bilancio di Previsione Pluriennale 2016-2018 e relativi allegati".

In riferimento alle motivazioni espresse dalla Giunta Comunale nell'approvazione della Deliberazione n. 64 del 30/04/2016 avente ad oggetto "Approvazione dello schema di Bilancio di Previsione Pluriennale 2016-2018 e relativi allegati" la scrivente rappresenta quanto segue.



CITTÀ di FABRIANO

Settore – Risorse e Servizi Finanziari

La Sezione Autonomie della Corte dei Conti, con pronuncia n. 18/2009, ha definito il momento a partire dal quale un debito fuori bilancio debba ritenersi giuridicamente esistente, precisando che la sentenza esecutiva che dà luogo al debito fuori bilancio, può considerarsi giuridicamente esistente nel **momento della pubblicazione** ed è a tale momento che deve farsi riferimento ai fini della **“maturazione”** dello stesso debito fuori bilancio (cfr. Sez.Aut. Corte dei Conti pronuncia 18/2009, SRC Molise n. 173/2014/PAR).

Pertanto i debiti fuori bilancio, derivanti da sentenze esecutive (art. 194, comma 1, lett. a) del Tuel), sono da ritenersi **maturati** alla data **di pubblicazione** della stessa, a decorrere dalla quale il debito è **giuridicamente esistente**.

La giurisprudenza della Corte dei Conti ha già messo in risalto la sostanziale diversità tra la fattispecie concernente le sentenze esecutive e le altre ipotesi previste dall'art. 194 del Tuel. Infatti, nel caso di sentenze di condanna, il Consiglio Comunale non ha alcun margine di discrezionalità per valutare l'“*an*” e il “*quantum*” del debito perché l'entità del pagamento rimane stabilita nella misura indicata nel provvedimento dell'autorità giudiziaria (SSRR n.12/2007/QM – SRC Sicilia n. 177/2015/PAR).

Il significato del provvedimento del Consiglio non è quello di riconoscere una legittimità del debito che già esiste ma di ricondurre al sistema Bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso (cfr. Corte dei Conti - SRC Basilicata n. 114/2014/PAR).

La deliberazione consiliare è finalizzata, in particolare, a ricondurre l'obbligazione nell'ambito della contabilità dell'Ente, ad individuare le risorse per farvi fronte, ad accertare la riconducibilità del debito alla fattispecie tassativamente individuata dalla legge, anche al fine di evidenziare eventuali responsabilità (cfr. Corte dei Conti SRC – Sicilia n.80/2015/PAR e n.18/2016/PAR).

In base a quanto sopra esposto “*E' indubbio che la Deliberazione di riconoscimento dei Debiti Fuori Bilancio deve necessariamente provvedere ad indicare i mezzi finanziari destinati alla loro copertura, completandosi in questo modo il procedimento che ha il fine di far rientrare nella corretta gestione di Bilancio, quelle spese che ne erano del tutto fuori.*”

Da quanto esposto ne consegue che il riconoscimento del debito fuori bilancio, derivante da sentenza esecutiva, necessita di regolare copertura finanziaria negli stanziamenti di bilancio, presupposto ineliminabile dell'attivazione del procedimento di spesa, nel sistema di Bilancio (vedi parere Corte dei Conti SRC Campania n. 213/2013/PAR).”



CITTÀ di FABRIANO

Settore – Risorse e Servizi Finanziari

A tal proposito, come già precisato dalla scrivente con propria nota Prot. n. 53257 del 04/12/2015, la Corte dei Conti SRC Piemonte con deliberazione n. 354/2013/PAR e n. 389/2013/PAR ha precisato che *“L’ art. 194 c. 3 del Tuel prevede che per il finanziamento del debito fuori bilancio, deve provvedersi a norma dell’articolo 193, c. 3 e solo ove “non possa documentalmente provvedersi” in tal modo, è previsto, il ricorso alla contrazione dei mutui; in questo caso “nella relativa deliberazione consiliare viene dettagliatamente motivata l’impossibilità di utilizzare altre risorse”.*

A seguito della l. cost. n. 3/01, che ha consentito agli Enti Locali di indebitarsi esclusivamente per le spese di investimento (art. 119 Cost.), l’art. 41, c. 4, della l. n. 448/01 ha chiarito che il ricorso ai mutui per la copertura dei debiti fuori bilancio è ammesso solo per quei debiti maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della predetta l. cost. n.3/01.

L’art. 193 del Tuel prevede che, per la salvaguardia degli equilibri di bilancio e per il ripiano dei debiti fuori bilancio, “possono essere utilizzate per l’anno in corso e per i due successivi tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall’assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali disponibili”.

L’art. 1 c. 444 della l. 24 dicembre 2012, n. 228 ha modificato l’art. 193 c.3 aggiungendo alla fine la seguente frase : “con riferimento a squilibri di parte capitale. Per il ripristino degli equilibri di bilancio e in deroga all’art. 1, c. 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, l’ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza entro la data di cui al c. 2” . Si tratta di una modifica resa necessaria dalla disposizione dettata dal precedente comma 443 il quale dispone che “i proventi da alienazione di beni patrimoniali disponibili possono essere destinati esclusivamente alla copertura di spese di investimento ovvero, in assenza di queste o per la parte eccedente, per la riduzione del debito”.

Conseguentemente, per il finanziamento dei debiti fuori bilancio dei quali sia riconosciuta la legittimità con la deliberazione consiliare adottata ai sensi dell’art. 194 c. 1 e 193 c. 3, possono essere utilizzate le seguenti risorse nell’ordine di priorità indicato: a) riduzione di spese correnti o utilizzo di nuove entrate, per le quali l’ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza; b) applicazione dell’eventuale avanzo di amministrazione disponibile; c) utilizzo di disponibilità derivanti dall’adozione di un piano triennale di riequilibrio di cui all’art. 193 c. 3; d) vendita di beni del patrimonio disponibile con riferimento a squilibri di parte capitale ; e) contrazione di mutuo passivo esclusivamente per spese di investimento”.

Ai sensi dell’art. 193, comma 4 del TUEL, la mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio resi necessari anche per il ripiano di eventuali debiti fuori bilancio è equiparata ad ogni effetto alla



CITTÀ di FABRIANO

Settore – Risorse e Servizi Finanziari

manca approvazione del bilancio di previsione di cui all'art. 141 del TUEL, con applicazione della procedura prevista dal comma 2 del medesimo articolo.

Qualora l'ente non possa far validamente fronte al debito fuori bilancio con le modalità previste dagli art. 193 e 194 del D.Lgs. 267/2000 può ricorrere, con Deliberazione Consiliare, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'art. 243-bis del D.Lgs. 267/2000. Quanto sopra è riportato nei pareri della Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, Delibera n. 354/2013 e n. 389/2013, nel parere Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata, Delibera n. 114/2014 e nel parere Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per la Campania, Delibera n. 213/2013.

Inoltre non è possibile derogare alla durata triennale del piano di rateizzazione del debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, comma 2 del D.Lgs. 267/2000 poiché la previsione normativa ha **natura cogente**, in quanto tesa a salvaguardare in via prioritaria gli equilibri di bilancio, con la conseguenza che l'unica via percorribile per l'ente locale di procrastinare la rateizzazione del debito, consiste nell'attivare, ricorrendone i presupposti, la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, che consentirebbe di concordare un piano di rateizzazione decennale ai sensi dell'art. 243-bis, comma 7 del D.Lgs. 267/2000 [cfr. Corte dei Conti SCR Lombardia n. 278/2014/PAR (cfr. Corte dei Conti SRC Piemonte, Deliberazione n. 389/2013/PAR e Corte dei Conti SRC Molise, Deliberazione n. 29/2009/PAR)].

Quanto sopra riportato è espressamente contenuto nel parere reso dal Ministero dell'Interno Prot. in uscita n. 0241058 del 22/12/2015 in risposta alla richiesta avanzata dal Comune di Fabriano con nota Prot. n. 54468 del 15/12/2015.

Si evidenzia, altresì, come la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, prevista dall'art. 243-bis del D.Lgs. 267/2000, sia stata specificatamente prevista per l'alleggerimento delle gestioni dal peso dei debiti fuori bilancio, come espresso dalla Sez. Autonomie Corte dei Conti, nell'ambito dell'audizione del 21 marzo 2014 sul “DDL – Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche. A.C 2162”.

Tanto premesso, per quanto sopra esposto si rappresenta quanto segue :

- 1) E' necessario procedere al riconoscimento del debito fuori bilancio della sentenza della Corte di Appello di Ancona n. 971/2015 poiché la sentenza esecutiva che dà luogo al debito fuori bilancio si considera giuridicamente esistente nel **momento della pubblicazione** ed è a tale momento che deve farsi riferimento ai fini dell'individuazione della **“maturazione”** del debito



CITTÀ di FABRIANO

Settore – Risorse e Servizi Finanziari

fuori bilancio (cfr. Sez.Aut. Corte dei Conti pronuncia 18/2009, SRC Molise n. 173/2014/PAR e parere espresso dal Ministero dell'Interno Prot. in uscita n. 0241058 del 22/12/2015). A tal proposito si precisa che la sentenza, oltre ad essere pubblicata, è stata anche notificata al Comune di Fabriano con **formula esecutiva in data 26/10/2015** (vedasi relazione per la Giunta del 16/02/2016 da parte dell'Ufficio "Legale").

- 2) L'importo del debito fuori bilancio è certo e quantificato in quanto è stato determinato dalla stessa sentenza della Corte di Appello di Ancona n. 971/2015 che emetteva il seguente dispositivo :
- condanna il Comune di Fabriano al pagamento, a titolo di risarcimento del danno, in favore dell'appellante della somma di € 1.654.727,90 (l. 3.204.000,000) oltre rivalutazione monetaria secondo gli indici ufficiali ISTAT dal 19/05/1997 alla presente pronuncia, oltre agli interessi legali, da calcolarsi sulla somma via via rivalutata dalla medesima data alla presente pronuncia, nonché oltre agli interessi legali dalla pronuncia al saldo;
 - ordina alla Costruzioni Ing. Penzi spa di restituire in favore del Comune di Fabriano la somma di € 975.952,177 gli interessi legali dalla data dei singoli versamenti, così come risultanti dalla c.t.u. in atti, al saldo;
 - condanna il Comune di Fabriano a rifondere alle controparti le spese di giudizio per entrambi i gradi, per un importo complessivo nell'ordine di € 234.099,30 s.e.o.”

Si precisa che, comunque, l'importo è stato quantificato dalla Responsabile dell'Ufficio "Legale" dell'Ente con proprie note Prot. n. 15566 del 08/04/2016 e Prot. n. 15537 del 08/04/2016 in complessivi **€ 1.692.911,09** (al netto delle spese legali di controparte) comprensivi di interessi legali calcolati alla data del **08/04/2016**, come anche segnalato dalla scrivente a codesta Amministrazione Comunale (da ultimo vedi nota Prot. n. 18470 del 27/04/2016). A tal proposito si precisa che fino a quando non si procede al riconoscimento del debito fuori bilancio e al pagamento dello stesso, continueranno a maturare sulla sorta capitale gli interessi legali con aggravio della spesa sugli stanziamenti di Bilancio e conseguente danno erariale all'Ente.

- 3) E' necessario individuare la copertura finanziaria del debito fuori bilancio in conformità alle misure individuate dal combinato disposto degli articoli 193 e 194 del D.Lgs. 267/2000, come



CITTÀ di FABRIANO

Settore – Risorse e Servizi Finanziari

dettagliatamente specificato nei propri pareri da numerose sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti. A tal proposito occorre precisare che l'attuale testo dell'art. 193, comma 3, come modificato dal D.Lgs. 126/2014 (in vigore dal 01/01/2015 e pertanto successivo ad alcuni pareri delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti riportate in precedenza) espressamente prevede che : “ Ai fini del comma 2, fermo restando quanto stabilito dall'art. 194, comma 2, possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due successivi le possibili economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale. Ove non possa provvedersi con le modalità sopra indicate è possibile impiegare la quota libera del risultato di amministrazione. Per il ripristino degli equilibri di bilancio e in deroga all'articolo 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza entro la data di cui al comma 2”.

Per quanto sopra esposto, poiché nell'attuale schema di Bilancio di Previsione Pluriennale 2016-2018 non sono previsti gli stanziamenti di spesa necessari per far fronte alla sentenza della Corte di Appello di Ancona n. 971/2015 che condanna il Comune di Fabriano al pagamento di un risarcimento danni a favore della ditta Penzi Costruzioni spa, come comunicato con propria nota Prot. n. 18470 del 27/04/2016, bisogna adottare un provvedimento di riequilibrio ai sensi dell'art. 193, comma 3 del D.Lgs. 267/2000 che preveda la possibilità di utilizzare per l'anno in corso e per i due anni successivi, le economie derivanti da tutte le politiche di contenimento delle spese e di massimizzazione delle entrate proprie, secondo le modalità indicate dalla norma. Si ribadisce che nel caso di specie non è possibile né ricorrere all'alienazione di beni patrimoniali disponibili e ad altre entrate in c/capitale né ricorrere all'assunzione di mutui ai sensi dell'art. 194, comma 3, in quanto la sentenza in oggetto non ha natura di spesa in c/capitale.

Pertanto, nel caso di specie, è possibile realizzare politiche di contenimento della spesa finalizzate ad una riduzione di quelle non obbligatorie ossia non dovute per legge e/o per contratto.

Non è possibile massimizzare le entrate proprie a causa del divieto imposto dall'art. 1, comma 26 della Legge di Stabilità n. 208/2015 di aumentare i tributi e le addizionali attribuite agli enti locali rispetto a quelle applicate per l'anno 2015. Tale divieto non si applica per gli enti locali che deliberano il predissesto ai sensi dell'art. 243-bis del D.Lgs. 267/2000.



CITTÀ di FABRIANO

Settore – Risorse e Servizi Finanziari

Inoltre, come previsto dal novellato art. 193, comma 3 del D.Lgs. 267/2000, ove non possa provvedersi con le modalità sopra indicate, è possibile impiegare la quota libera del risultato di amministrazione.

A tal proposito l'avanzo di amministrazione disponibile, che può essere applicato al caso di specie, è pari a circa € 390.000,00 come risulta dallo schema di Conto Consuntivo E.F. 2015, approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 43 del 14/04/2016 e non garantisce comunque la totale copertura del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza sopra richiamata. Inoltre, anche in caso di rateizzazione triennale ai sensi dell'art. 194, comma 2 del D.Lgs. 267/2000, non vi sono risorse sufficienti sul triennio 2016-2018 a garantire la copertura finanziaria integrale della sentenza "Penzi" se non si provvede in primis ad adottare il provvedimento di riequilibrio ai sensi dell'art. 193, comma 3 del D.Lgs. 267/2000 realizzando politiche di contenimento della spesa finalizzate ad una riduzione di quelle non obbligatorie ossia non dovute per legge e/o per contratto, come già rilevato dal Collegio dei Revisori dei Conti nel proprio parere n. 186 del 30/11/2015 alla proposta di Deliberazione di Consiglio Comunale n.53 del 26/11/2015 avente ad oggetto "Variazione al bilancio annuale di previsione per l'esercizio finanziario 2015 – assestamento generale di bilancio art.175, comma 8, del D.Lgs. 267/2000".

Si ricorda, altresì, che prima con nota Prot. n. 18470 del 27/04/2016 e poi nei pareri di regolarità tecnica e contabile alla Deliberazione di Giunta Comunale n. 64 del 30/04/2016, la scrivente ha evidenziato come nello schema del Bilancio di Previsione Pluriennale 2016-2018 sono state previste entrate di natura non ricorrente (contributo fondazione CARIFAC pari ad € 280.000,00 come comunicato dal Sindaco con nota Prot. n.18659 del 28/04/2016 non supportato da valida documentazione che ne garantisca l'accertamento e l'incasso). Inoltre, alcuni stanziamenti di spesa obbligatori sono stati previsti in maniera non sufficiente, nè è stato previsto alcun accantonamento al Fondo "Rischi Spese Legali", da definire sulla base delle stime eseguite dal Responsabile dell'Ufficio "Legale" con propria nota Prot.18030 del 26/04/2016.

Pertanto lo schema di Bilancio approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 64 del 30/04/2016, non risulta in equilibrio ai sensi dell'art. 193 del Tuel.

Bisogna quindi che il Consiglio Comunale in fase di approvazione dello schema di Bilancio di Previsione Pluriennale 2016-2018, adotti un contestuale provvedimento di riequilibrio ai sensi dell'art. 193 del Tuel ed indichi la copertura finanziaria delle spese dovute per legge (debiti fuori bilancio, accantonamenti a fondo rischi, minori entrate, maggiori spese obbligatorie) secondo le modalità indicate dall'articolo sopra richiamato.



CITTÀ di FABRIANO

Settore – Risorse e Servizi Finanziari

- 4) Soltanto qualora l'ente non possa far validamente fronte ai provvedimenti di riequilibrio (ripristino degli equilibri di bilancio e ripiano dei debiti fuori bilancio) ai sensi degli art. 193 e 194 del D.Lgs. 267/2000 può ricorrere con Deliberazione Consiliare, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'art. 243-bis del D.Lgs. 267/2000.
- 5) Nel caso di specie, si ricorda che, in caso di ripiano del debito fuori bilancio della sentenza “Penzi” mediante un piano di rateizzazione convenuto con la controparte superiore al triennio 2016-2018 in deroga all'articolo 194, comma 2 del D.Lgs. 267/2000, bisogna ricorrere obbligatoriamente alla procedura del riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'art. 243-bis del D.Lgs. 267/2000, come chiarito dalle Sezioni Regionale di Controllo della Corte dei Conti e riportato altresì nel parere espresso dal Ministero dell'Interno Prot. in uscita n. 0241058 del 22/12/2015.

Pertanto, per quanto sopra esposto, si chiedono direttive sul contenuto del provvedimento di riequilibrio da adottare ai sensi dell'art. 193 del D.Lgs. 267/2000 ossia :

- 1) Quali politiche di contenimento della spesa finalizzate ad una riduzione di quelle non obbligatorie per legge e/o per contratto applicare, secondo le modalità indicate dalla norma, atteso che, nell'attuale schema di Bilancio di Previsione Pluriennale 2016-2018, sono presenti stanziamenti per spese non obbligatorie.
- 2) Modalità di finanziamento del Fondo “Rischi ed oneri per spese legali e contenzioso”.
- 3) Modalità di finanziamento delle spese dovute per legge.
- 4) Se è confermata la previsione in entrata pari ad € 280.000,00 del contributo fondazione Carifac, atteso che agli atti non è disponibile alcuna valida documentazione che ne garantisca l'accertamento secondo le disposizioni di legge.
- 5) Modalità e tempi di copertura del debito fuori bilancio proveniente dalla sentenza “Penzi” atteso che bisogna provvedere al riconoscimento di legittimità dello stesso ai sensi degli articoli 193 e 194 del D.Lgs. 267/2000.



CITTÀ di FABRIANO

Settore – Risorse e Servizi Finanziari

Si ricorda che soltanto dopo la dimostrata impossibilità di garantire gli equilibri generali di bilancio e il ripiano di debiti fuori bilancio, ai sensi del combinato disposto degli articoli 193 e 194 del Tuel, è possibile fare ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'art. 243-bis del D.Lgs. 267/2000, alla quale bisognerà comunque ricorrere in caso di un eventuale piano di rateizzazione del debito fuori bilancio, convenuto con la controparte, in più annualità rispetto a quelle previste dall'art. 194, comma 2 del D.Lgs. 267/2000.

Distinti saluti

Il Dirigente

Settore Risorse e Servizi Finanziari

Dott.ssa Immacolata De Simone